

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS**



**Diagnóstico a la función de atención ciudadana
en la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental
del gobierno del estado de Baja California**

Tesis que presenta:

Rosa Lorenia Barrera Félix

Para obtener el grado de Maestra en Administración Pública

Director de Tesis:

M.A.I. Adela Figueroa Reyes

Mexicali, Baja California; Noviembre de 2004

ÍNDICE

Contenido	Página
Índice	3
Lista de figuras y cuadros	5
 CAPÍTULO 1	
1.1 INTRODUCCIÓN	6
1.1.1 Planteamiento del problema	9
1.1.2 Objetivos	11
1.1.3 Importancia del estudio	11
1.1.4 Limitaciones del estudio	12
 CAPÍTULO 2	
2.1 CONCEPTUALIZANDO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	14
2.2 EVOLUCIÓN DEL ESTADO MEXICANO	16
2.2.1 Del absolutismo al Estado de Derecho	16
2.2.2 El Estado de Bienestar	18
2.3 REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	19
2.3.1 Antecedentes	19
2.3.2 La Reforma del Estado	20
2.3.3 Los retos para la administración pública	21
2.3.4 La alternativa de la gerencia social	23
2.4 EL CONTEXTO ESTATAL	24
2.4.1 Antecedentes de la vida democrática	24

2.5	LA ATENCIÓN CIUDADANA EN LA RESPONSABILIDAD ESTATAL	30
2.6	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA	34
2.6.1	Ubicando la función de atención ciudadana	34
2.6.2	La contraloría del estado	35

CAPÍTULO 3

3.1	METODOLOGÍA	40
3.1.1	Sujeto	40
3.1.2	Materiales	41
3.1.3	Procedimiento	42

CAPÍTULO 4

4.1	DIAGNÓSTICO Y CONCLUSIONES	44
4.1.1	Análisis sociocultural	45
4.1.2	Análisis normativo administrativo	46
4.1.3	Responsabilidades de los servidores públicos	49
4.1.4	Recomendaciones	51

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

Anexo 1.- entrevista

Anexo 2.- cuestionario

LISTA DE FIGURAS Y CUADROS

Lista de Figuras

- Figura no. 1 37
Organigrama de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental
- Figura no. 2 39
Organigrama del área de fiscalización y evaluación de la inversión pública

Lista de Cuadros

- Cuadro no. 1 27
Características de las viviendas particulares habitadas por municipios
del Estado de Baja California.
- Cuadro no. 2 28
Disponibilidad de bienes en las viviendas particulares habitadas,
en porcentaje nacional y del Estado de Baja California.
- Cuadro no. 3 28
Indicadores sobre educación en el Estado de Baja California en porcentajes
comparados a nivel nacional y estatal
- Cuadro no. 4 30
Porcentajes de participación electoral en Baja California, 1989-2001

CAPÍTULO 1

1.1 INTRODUCCIÓN

El proceso democratizador se encuentra presente en todos los aspectos de la vida pública, ya no sólo se trata de la participación social para la elección de los gobernantes; hoy toma nuevos rumbos de exploración participativa y los ciudadanos envueltos en una nueva relación con el Estado, se involucran en el abordaje y discusión de las alternativas disponibles para la solución de sus problemas; de manera organizada o no, con los medios disponibles a su alcance, la voz de quienes desean ser escuchados cuestionan las políticas, critican las decisiones y exigen la atención de sus demandas. En este contexto, democracia es una comunicación abierta entre gobernantes y gobernados, lo que se entiende como una nueva relación fincada en el respeto mutuo y en el reconocimiento de responsabilidades compartidas y que para sostenerse requiere de la apertura de espacios de participación popular y a su vez de la democratización de las organizaciones sociales (Domínguez, 2001).

Con motivo de la reforma del Estado, que con el objetivo de optimizar el gasto público se aplicó un programa de ajuste, se desaparecieron dependencias, se recortaron programas sociales, lo que llevó al despido de personal, la restricción o eliminación de subsidios con la creación de nuevas estructuras decisorias y el tema de la simplificación administrativa, etc. Una parte de los efectos de estas decisiones se manifestaron en el desequilibrio del esquema de gestión gubernamental ahora imposibilitado para dar respuesta a las tradicionales demandas de los grupos sociales cuyas formas de interlocución consistían en el corporativismo, el clientelismo político, el asistencialismo y el paternalismo. En ese escenario el Estado aparece como un aparato unilateral y autoritario en su afán de regenerarse a sí mismo sin tomar en cuenta a la sociedad, no obstante que su reforma es sólo de forma porque su esencia es la misma, de un tratamiento burocrático de los problemas sociales buscando la eficiencia y la eficacia (Bravo, 2001).

Así, la sociedad civil responde con nuevas formas de organización social autónomas y democráticas de tal manera que pueda participar en la elaboración, ejecución, implementación y evaluación de los planes, programas y proyectos gubernamentales evitando el corporativismos y el clientelismo político (Bravo, 2001). Lo anterior lleva a la necesidad de incorporar en el quehacer gubernamental las condiciones para canalizar la participación ciudadana reconceptualizando la administración pública, es decir, pasar de burocratización a la gestión social de los programas sociales masivos, buscando conseguir resultados óptimos, a través de la negociación, concertación, acuerdos con las diferentes organizaciones civiles (Uvalle, 1994). Ejemplo de lo anterior son procesos tan elaborados como el plebiscito y foros de consulta hasta las mesas de atención de quejas o denuncias.

La estructura del gobierno federal, despliega en toda su extensión una red de atención ciudadana coordinada por la Secretaría de la Función Pública que en un sentido muy amplio abarca desde la recepción de quejas, denuncias, sugerencias y felicitaciones hasta el trabajo coordinado de todo tipo de organizaciones como las no gubernamentales, empresariales, sindicales, partidos políticos, instituciones académicas y el gobierno de la República para llegar a acuerdos y programas en temas de interés nacional como el combate a la corrupción, reforma legislativa, cultura política, etc., mediante la participación y el compromiso de todos los integrantes de la sociedad.

Por su parte, el gobierno del estado de Baja California reconoce que el éxito de la democracia moderna, reside en la capacidad del gobierno para abrir espacios a la participación ciudadana, para que en un ejercicio cotidiano de corresponsabilidad, sociedad y gobierno puedan construir el bien común (www.bajacalifornia.gob.mx La Red, 2002).

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California (Periódico Oficial del Estado de Baja California, 1986), contempla el ejercicio de la atención ciudadana y la atribuye a la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental (Órgano Estatal de Control), dirección de ramo que tiene como función general dentro de la administración pública del Estado de Baja California, el control administrativo de la misma. Motivo por el cual nos acercamos a la referida dirección para conocer el proceso y elementos de tal atribución, definiéndola en el marco de la ciencia administrativa con el propósito de dejar constancia mediante la elaboración de un diagnóstico de la situación administrativa en la que se presta actualmente el servicio en cuestión.

En los capítulos que comprenden la presente investigación se inicia el abordaje de la temática con el concepto de administración pública mediante un desglose de los elementos que la definen y haciendo una distinción entre ella y la ciencia política, la sociedad civil, los poderes y finalmente llegar al caso de la administración pública mexicana y su reforma del estado, tema que sirve de preámbulo para hacer un repaso de la evolución que ha tenido el estado mexicano y por ende de su sociedad y su creciente participación. Con esos antecedentes a continuación se presenta el tema de la modernización de la administración pública y entonces se está en condiciones de centrar la atención en el espacio motivo del estudio, el estado de Baja California, iniciando con un recuento de su protagonismo democrático y enfocando la atención en el tema central, la atención ciudadana en su administración pública, particularmente en la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental.

En el capítulo tercero se hace referencia a la metodología del estudio que por la naturaleza del mismo, el método utilizado es el descriptivo del tipo auto informe por lo que se apoya para el logro de los objetivos de investigación en el uso de la técnica de la entrevista y el cuestionario a los servidores públicos involucrados en la actividad de atención ciudadana de la estructura administrativa con esa atribución de la Dirección de Control y Evaluación gubernamental del gobierno del estado.

Finalmente, el capítulo cuatro referente a las conclusiones de la investigación, presenta el análisis de las condiciones administrativas y normativas en las que se presta el servicio de atención ciudadana por la dirección de fiscalización y evaluación de la inversión pública, haciendo mención de las incongruencias en las que se desenvuelve la función analizada, a continuación se aborda el tema referente a las responsabilidades de los servidores públicos, tema insoslayable por la naturaleza de la investigación para concluir con una serie de recomendaciones en el terreno normativo y administrativo que se derivan del análisis.

1.1.1 Planteamiento del problema

No obstante que el gobierno del estado reconoce la disponibilidad de los bajacalifornianos para organizarse e influir en el desarrollo de la entidad, y que se propone desarrollar sistemas para facilitar el acceso, dar respuesta y atención oportuna a la población, abriendo y fortaleciendo los espacios de participación política de la sociedad e implementando nuevas actitudes de interlocución entre autoridad y ciudadanía (Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007); en los hechos, la atención ciudadana se ha venido desarrollando en condiciones precarias y coyunturales, apenas para dar cumplimiento a los ordenamientos jurídicos.

Precisamente por lo novedoso de las condiciones de la apertura democrática que invade el discurso y los esfuerzos públicos y asalta al ciudadano con una gama de puertas y ventanas para acceder a la cosa pública, ejemplo de ello la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California (2001), publicada en el Periódico Oficial del Estado (Poe); se puede explicar lo poco abordado que ha sido el tema para la adecuación de estructuras administrativas, en los casos institucionales particulares de esta entidad federativa.

De acuerdo a la concepción de lo que se entiende por atención ciudadana en el contexto de la reforma del Estado, donde ya no se tienen interlocutores institucionalizados al aparato gubernamental, la perspectiva del concepto de atención ciudadana se refiere a la apertura que hacen las instituciones de canales de interlocución, actividad ésta que tiene dos vías, una que permite a la institución acercarse a los ciudadanos y otra que permite a los ciudadanos acercarse a la institución, así como una combinación de ambas, es decir, donde una parte cuestiona y la otra responde.

Para el caso de la presente investigación que tiene como objetivo realizar un diagnóstico de la prestación del servicio de atención ciudadana, la investigación se dirige a revisar los instrumentos legales y administrativos para atender a la voz ciudadana y derivar en conclusiones respecto al apego a dichos instrumentos.

Tomando en cuenta la relevancia que ha adquirido el tema de la presente investigación plasmado en los nuevos ordenamientos jurídicos, los discursos de los gobernantes y en general por la reciente presencia de condiciones que ponderan la participación social en el quehacer gubernamental; el problema que plantea este estudio es el siguiente: ¿Cuál es el apego a las normas jurídicas y a la ciencia administrativa en la prestación del servicio de atención ciudadana en la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental (DCEG) del gobierno del estado de Baja California?

El problema anterior nos llevará a revisar las bases jurídicas de la actividad y el proceso administrativo implementado para cumplir la responsabilidad que las leyes atribuyen a la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental, de lo que se derivará un trabajo comparativo de la función administrativa de atención ciudadana con el alcance de lo que las leyes dictan a la dependencia y con lo que la ciencia administrativa propone para un trabajo eficiente.

1.1.2 Objetivos

El objetivo de la presente investigación es el siguiente:

Objetivo General

- Realizar un diagnóstico de las condiciones de la prestación del servicio de atención ciudadana del área de Fiscalización de la Inversión Pública de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental del Gobierno del Estado de Baja California.

Objetivos Específicos

- ✓ Delimitar el marco jurídico.
- ✓ Identificar el proceso de prestación del servicio de atención ciudadana en la DCEG.
- ✓ Contrastar el proceso del servicio con el marco jurídico y la ciencia de la administración para identificar las inconsistencias entre los elementos comparados.

La realización del objetivo planteado, arrojará una relación entre el decir de la normatividad y el hacer del objeto estudiado, lo cual derivará en observaciones sobre el apego a la normatividad por parte de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental.

1.1.3 Importancia del estudio

Ante la pluralidad participativa y reconocida por los gobernantes, la investigación que se realizará tiene una relevancia relacionada con la pertinencia del momento de estudio si

se toma en cuenta el reciente tema en discusión del nuevo federalismo y la evidencia documental que señala el carácter participativo y corresponsable de la política social de los gobiernos local y nacional.

El estudio ofrece la oportunidad de contribuir a la eficiencia administrativa en la prestación del servicio de atención ciudadana, el cual tiene doble beneficiario, por una parte, la ciudadanía que puede tener y mejorar un acercamiento con su gobierno y participar de las decisiones que atañen a sus problemas; y por otra parte, el beneficiario también es el mismo gobierno que está ante la posibilidad de tener un conocimiento más claro del sentir social, al tiempo de poder evaluar sus decisiones y auxiliarse para la toma de las mismas.

Se cuestiona el proceso administrativo del servicio de atención a la ciudadanía seguido por la DCEG con un objetivo de eficiencia gubernamental y cuya conclusión pretende poner en evidencia la observancia o no de la legislación en la materia, el apego a la ciencia de la administración en el uso de los recursos, y en un sentido mas amplio de confianza a una autoridad gubernamental.

1.1.4 Limitaciones del estudio

La investigación se circunscribe a la dependencia gubernamental denominada Dirección de Control y Evaluación Gubernamental dependiente del ejecutivo del gobierno del estado de Baja California, por lo tanto, no se refiere a las entidades descentralizadas del mismo gobierno estatal, las que a su vez cuentan con un órgano interno de control dependiente de la citada Dirección objeto de estudio. Debido a lo anterior, los resultados sólo son validos para la institución señalada siempre y cuando la normatividad en la materia de atención ciudadana y la relacionada con la misma dependencia se mantengan como en el momento de la investigación. Así mismo, por lo

que respecta a las limitaciones temporales, se toman en cuenta los datos estadísticos de atención ciudadana de la dependencia del año 2003 y el marco jurídico hasta ese mismo año.

Tomando en cuenta que la normatividad que rige la actuación de la dirección de control estatal, atribuye la prestación del servicio de atención ciudadana particularmente al área de fiscalización de la inversión pública, por lo tanto es esa área la que se considera para efectos de esta investigación.

Se trata de un estudio de caso y el método empleado para acercarse a la información es el descriptivo con la aplicación de entrevistas a los servidores públicos de la dependencia en cuestión involucrados con la actividad objeto de estudio.

CAPÍTULO 2

2.1 CONCEPTUALIZANDO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el amplio tema de la administración pública es importante empezar por definirla y para ser más exactos en su concepto descomponer los elementos que la definen y en los que han coincidido diversos autores, el primer elemento son los objetivos, lo que se pretende lograr y que nos lleva al segundo elemento, el grupo social, indispensable porque es quien le dicta a la administración pública los objetivos y al mismo tiempo representa su campo de acción, el siguiente elemento es la coordinación de recursos lo que significa combinarlos, sistematizarlos y analizarlos para lograr los objetivos de la administración, lo anterior se lleva a cabo con un elemento más, la productividad que junto a la eficiencia y eficacia, logran los resultados satisfaciendo los requerimientos del servicio al mínimo costo de recursos y con la máxima calidad.

“Es la actividad estructurada, ordenada y organizada que llevan a cabo las autoridades correspondientes del gobierno o de alguna institución u organismo, para que mediante las leyes, reglas, principios y técnicas respectivas, y del esfuerzo cooperativo se satisfagan las finalidades colectivas que le han sido encomendadas, y que individualmente no pueden ser satisfechas” (Galindo, 2000).

La administración pública ante todo es servicio, así se explica su origen al inicio de la vida comunitaria, ciertamente la complejidad de esa comunidad en su desarrollo exige el mejor desenvolvimiento de su administración como medio de resolver sus necesidades colectivas.

Así mismo, el estudio de la administración pública no es una tarea sencilla porque mientras que pertenece al área de las ciencias sociales y por lo tanto sus conclusiones

no pueden ser generalizadas como en el caso de las ciencias exactas, si es una ciencia que tiene todo el rigor científico en su ejercicio como firmes y precisos son sus principios y reglas.

Por su parte, la ciencia política se refiere a toda la actividad estatal, formula los proyectos, planes, programas y aspiraciones que la ciencia de la administración pública llevará a cabo a través de sus actividades para concretarlos por medio de actos jurídicos y materiales para la satisfacción de las necesidades comunitarias en el marco de las facultades que la ley otorga a los órganos que la realizan. El administrador público es la persona que lleva a cabo los proyectos, planes y programas (Galindo, 2000).

El Estado, con sus tres elementos, territorio, población y gobierno, y sus tres tradicionales funciones, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, entendemos que realiza toda la actividad estatal para satisfacer las necesidades de una sociedad en constante evolución, ya que él mismo es una creación humana producto de la voluntad de una sociedad que en un momento determinado y con un órgano constituyente mediante una decisión política dan forma al tipo de Estado que consideran adecuados para su colectividad y crean su Constitución que le da forma al Estado, y le señala sus órganos. En cambio, la administración pública, como parte de la actividad del Estado, está determinada por su Constitución y por los fines y justificación que éste tiene en un momento determinado de la historia.

Concluyendo que el Estado es una organización social o mejor aún, es la sociedad jurídicamente organizada y tomando en cuenta que la sociedad está en constante evolución, se deriva que el Estado también va evolucionando con la sociedad para adecuarse a su realidad. La sociedad mexicana ha experimentado en las últimas décadas un aumento en la falta de confianza en las autoridades que responde al abuso del poder y a que tampoco resuelven serios problemas que aquejan a la sociedad

mexicana como el aumento en la inseguridad, la marginación, las crisis económicas recurrentes, la impunidad, entre otras y que sexenio tras sexenio no se han resuelto. Desde fines del siglo XX diversas voces han calificado que en México existe una crisis de Estado y en este panorama diversos sectores sociales que sufren directamente la problemática expuesta señalan que ante un Estado incapaz de resolver sus problemas, tiene que ser la sociedad civil la que absorba mayores responsabilidades con el consiguiente desplazamiento del Estado. Se entiende que se hable de crisis sociales cuando sus estructuras ya no son suficientes para resolver sus problemas y deben entonces renovarse o desaparecer, lo que no es comprensible, es que se hable de crisis de Estado en virtud de que el Estado es la mejor forma de organización social, en todo caso lo que existe es una crisis en algún aspecto de los elementos que lo integran, puede ser en su sistema político, en su forma de gobierno, o en el mismo gabinete. (Galindo, 2000)

2.2 EVOLUCIÓN DEL ESTADO MEXICANO

2.2.1 Del absolutismo al estado de derecho

México fue protagonista de un sistema de gobierno dictatorial, donde el depositario del ejecutivo, amparado en los postulados del positivismo, justifica su permanencia en el poder a través de fraudes y componendas, colocando a la realidad mexicana ante una condición comparable a las monarquías absolutistas, donde la voluntad del rey es la ley y que nos aparta del sistema democrático basado en un Estado de Derecho. La Revolución Mexicana y la Constitución de 1917 hacen avanzar a México jurídica, social y políticamente, ratificando la estructura del Estado como una República Representativa y Federal, reconociendo que la soberanía reside en el pueblo y se ejerce a través de los Poderes de la Unión; en general la Constitución se califica como un documento de alto contenido social, que reafirmó las garantías individuales e incluyó las garantías sociales para abatir la desigualdad social (Romeo, 1981).

Como ya ha quedado demostrado, la administración pública tiene el deber de adecuar el funcionamiento de sus órganos para responder a los cambios sociales o ser ella misma la promotora de esos cambios, a efecto de que cumpla con la sociedad civil en la solución de los problemas que la misma le plantea a través de la historia (Galindo, 2000).

México ha hecho diversos esfuerzos durante su historia para adecuar el ejercicio del Estado a las nuevas exigencias sociales, prueba de ello son las múltiples modificaciones que se le han hecho a la Constitución y en consecuencia al marco jurídico mexicano; administrativamente hablando a mediados de los años 60 y hasta 1985 el sector paraestatal de la administración pública federal se vio fortalecido en su crecimiento llegando a alcanzar casi el mismo presupuesto que el sector centralizado (Galindo, 2000), medida que fue tomada con la finalidad de atender actividades estratégicas para el desarrollo, porque se consideraba que el gobierno debía mantener la estabilidad del tipo de cambio y de precios; así como en utilizar el gasto público en forma de inversiones productivas, medidas que constituyeron parte de la reforma administrativa de la época (Romeo, 1981).

A partir de la década de los años setenta, el pueblo mexicano empezó a sumar a los ya tradicionales reclamos de bienes y servicios, demandas de autonomía y participación de viejos y nuevos grupos de distintas regiones (Rebolledo, 1993). Acompañando a estos cambios se encuentran nuevas realidades demográficas, como el crecimiento poblacional acelerado y su consecuente urbanización y económicamente la evidencia de un modelo económico agotado y que en conjunto ponen a prueba al Estado para responder a esa nueva realidad. Su estrategia fue aumentar la estructura administrativa de tal manera que pudiera dar atención con eficiencia a las demandas crecientes y diversificadas.

El modelo de desarrollo de los años ochenta: basado en la sustitución de importaciones, una economía cerrada y excesivamente protegida, un Estado grande y, por esa misma razón, poco eficiente (Rebolledo, 1993).

Que el gobierno supliera la participación y la responsabilidad que le corresponden a la sociedad civil, generó que el aparato político creara sus propios intereses y su propia visión de lo que son las nuevas demandas sociales, y en consiguiente sus propias demandas de recursos y de incentivos, todo ello de alguna manera autónoma o al margen de lo social. Finalmente, lo que se logró fue la merma para focalizar sus esfuerzos en sus responsabilidades fundamentales, abarcando los espacios que la sociedad puede ocupar, atendiendo al principio de subsidiariedad. Paulatinamente, la manera tradicional de arreglar los conflictos de interés mediante la transferencia de poder o recursos a cambio de paz social, con la aparición de la crisis económica y su consecuente austeridad, condujo a debilitar el consenso en torno al gobierno (Rebolledo, 1993).

2.2.2 El estado de bienestar

El Estado de Bienestar Social se caracteriza por la transformación de las demandas, necesidades y problemas sociales en planes y programas gubernamentales, bajo la utilización de medios burocráticos y administrativos, reduciendo la participación social a esquemas de clientelismo, corporativismo y paternalismo.

En estas condiciones, en el caso de los países subdesarrollados, la vida de un ejercicio democrático queda en un estado de precariedad que impide o retarda su evolución (Bravo, 2001). Por lo tanto, en el Estado de Bienestar Social, precisamente es el Estado el controlador de la escena de la vida pública. Con una democracia limitada y siendo el Estado el único ente capaz de llevar a cabo la justicia social, el número y tamaño de sus

dependencias y entidades sigue un proceso de crecimiento para dar respuesta a las demandas sociales canalizadas claro, por las redes de clientelismo y corporativismo y con cada decisión de satisfacción ciudadana de bienes, servicios o regulaciones, el gasto publico también crece y para financiarlo, se acude a préstamos internos y externos.

El Estado de bienestar, devino en excesos que se explican por dos condiciones importantes, por una parte en una administración pública desbordada en su tamaño, que obviamente representa un gasto excesivo y con poco control y de donde se deriva la segunda condición, que no obstante el poco control sobre su administración publica que provoca corrupción, si se tiene un aparato omnipresente en la vida privada de su sociedad.

2.3 REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.3.1 Antecedentes

Mundialmente se experimentaron cambios trascendentales que modificaron la realidad de muchas sociedades e impactaron de manera importante no sólo en el mundo económico sino en general en la cultura e internamente se gestaron las condiciones para modificar un proceso de la política interior: aparece el fenómeno de la globalización económica y las empresas transnacionales que toman el papel de promotoras del crecimiento económico, que hasta entonces desempeñaban las agencias internacionales de ayuda; avanza la revolución tecnológica que aplicada a la economía modifica los modos de producción y, aparece la revolución informática que modifica los flujos de capital, el comercio y en general provoca el intensivo intercambio cultural. Ante todo lo anterior, el cambio se hace inevitable e indispensable para México, en el cual se tiene un gobierno dominante, extenso y penetrante y en su contraparte

una sociedad civil minimizada frente aquél, por lo que se entiende que el agente de cambio tiene que ser el propio gobierno, pero no para hacerlo solo, si lo que quiere son cambios duraderos y de fondo necesita de la alianza de los diversos sectores sociales y de sus respectivos intereses (Rebolledo, 1993).

En otro sentido, surgen importantes movimientos internacionales reivindicadores de causas sociales como los derechos humanos, la ecología, que provocan poner atención a la manera en que se venían tomando las decisiones políticas en nuestro país. En consecuencia, la formulación de propuestas de desarrollo entró en un proceso de democratización caracterizado por una mayor participación de los actores locales. El espacio para la discusión y la implementación de iniciativas locales se incrementó gracias a la combinación de dos fuerzas aparentemente antagónicas: por una parte, la formación de grandes firmas transnacionales que encuentran más eficiente la toma de decisiones en un mundo donde los gobiernos centrales de los países tienen una menor intervención directa en las decisiones de localización, uso de recursos, etc. y, por otra, una mayor conciencia ciudadana en torno a la defensa de intereses locales (García, 1998).

2.3.2 La reforma del estado

La reforma del Estado tiene tres niveles interdependientes que son la respuesta del Estado mexicano para superar la crisis derivada del Estado de bienestar y que principalmente se refiere a limitar la acción del Estado en la sociedad, estimular la acción de la sociedad y en privatizar la administración pública y desregularizarla de actividades de producción, distribución e intercambio; estos conceptos de desestatización, desregulación y participación comunitaria conducen la reforma del Estado al campo de la descentralización (Bravo, 2001).

Se inicia el segundo momento de la reforma del Estado que se caracteriza por el retiro de la actividad estatal en determinados ámbitos de la vida social y económica de la sociedad, son procesos descentralizadores y que buscan superar sus problemas de ineficiencia e ineficacia. La consecuencia del repliegue de la acción estatal del seno de la sociedad fue la alteración, por un lado, de la política distributiva cuyos efectos se manifestaron en el aumento de los niveles de pobreza de los sectores de la población menos favorecidos; y por el otro, desequilibró el esquema de gestión gubernamental al no responder a las demandas de los grupos sociales de la manera tradicional, con lo que se resquebrajan las formas de interlocución establecidas entre el Estado y la sociedad, como son el corporativismo y el clientelismo político, el asistencialismo y el paternalismo, lo que deriva en crisis de legitimidad (Bravo, 2001).

La reforma del Estado sólo es un cambio de forma, sólo cambia su administración pública, pero no su esencia que es el tratamiento burocrático de los problemas sociales, desde una visión eficientista y eficazista (racionalidad burocrática). Así la respuesta de la sociedad civil es la búsqueda de nuevas formas de organización social, colectiva, autónoma y democrática que le permita participar en la elaboración, ejecución, implementación y evaluación de los planes, programas y proyectos gubernamentales; pero evitando su dependencia con el aparato estatal, lo que significa el rompimiento con el corporativismo y el clientelismo político y el surgimiento de nuevos mecanismos de diálogo, comunicación, concertación y sobre todo de respeto a la participación y voluntad ciudadana (Bravo, 2001).

2.3.3 Los retos para la administración pública

Héctor Domínguez señala que los responsables de la administración pública, tratan de impulsar reformas en todos los aspectos que involucran a la sociedad con mecanismos que garanticen la estabilidad económica y política de la nación, es decir: una auténtica división de poderes, un federalismo en donde exista pleno respeto a los Estados y Municipios, con organizaciones sociales democráticas y con espacios de participación

ciudadana. La modernización no sólo significa incrementar la eficiencia y eficacia en su operación, sino también promover el establecimiento de nuevos mecanismos de relación con la sociedad, que permita una administración sustentada en una amplia participación ciudadana (Domínguez, 2001).

Omar Guerrero asienta que el gobierno de nuestros días se caracteriza por la participación política popular y democrática y el desarrollo de una administración popular, que el programa contemporáneo de la administración pública, pone el acento en el público y en las artes de su construcción como la esencia de la administración (Guerrero, 1999).

Entre los acontecimientos recientes de cambio entre las relaciones de sociedad y gobierno se encuentra el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), hoy denominado Oportunidades e iniciado por el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari para combatir la pobreza extrema, este programa federal, hizo uso de una amplia movilización social como estrategia de acción y de lo cual surgieron 150 mil comités de solidaridad que con sus planes de acción modificaron las relaciones locales de poder y los vínculos políticos tradicionales.

Pronasol es una expresión de participación ciudadana no electoral que por sus principios y funcionamiento se le identifica como un ejercicio de democracia directa. La participación comunitaria es la característica principal del programa, ya que a través de ese mecanismo se destinan y se ejercen los recursos, estableciéndose una participación organizada a lo largo de todo el país. Los Principios del Programa de Solidaridad son la participación organizada, la responsabilidad conjunta y la transparencia en el reparto de fondos públicos (Rebolledo, 1993).

Lo anterior nos permite afirmar que México se encuentra en la construcción del proceso democratizador más amplio en su historia, que hace 30 años empezó con una importante reforma electoral y que inevitablemente se extiende a toda su estructura formal y que afortunadamente abarca las relaciones sociedad y gobierno lo cual no quiere decir únicamente tomar parte en la elección de los gobernantes, sino también el que la ciudadanía tenga acceso permanente a la información del sector público, participe en la configuración de las políticas públicas y hasta en la ejecución corresponsable con el gobierno de las demandas sociales, lo cual permite que los esfuerzos del sector público eficazmente se orienten a la satisfacción de las que representan las verdaderas necesidades y requerimientos de los destinatarios de los servicios públicos.

2.3.4 La alternativa de la gerencia social

La reforma del Estado, con sus tres vértices, fiscal, administrativo y electoral alteran el tradicional esquema de gestión gubernamental y en ese nivel de proceso o gestión pública, implica la participación de la sociedad en el quehacer gubernamental. La gerencia social es la respuesta concreta y pragmática donde confluyen la participación de la sociedad y la actividad del Estado. La gerencia social consiste en desburocratizar el desempeño gubernamental buscando conseguir resultados óptimos, a través de mecanismos de negociación y concertación, llegando a acuerdos con las diferentes organizaciones civiles. Por lo tanto, la gerencia social representa una nueva manera de hacer gobierno y lograr una buena gestión pública, reconceptualizando a la administración pública: pasar de administración y burocratización a la gestión social de los programas sociales masivos (Bravo, 2001).

De esta forma, el aparato administrativo del Estado deberá modificar su comportamiento, precisar sus funciones y replantear sus prioridades, no a partir de él ni hacia sí mismo, sino a partir de lo que exprese la sociedad. La nueva administración pública de este Estado Socialmente Necesario debe caracterizarse por la optimización

del gasto publico; la articulación del aparato administrativo (relaciones intergubernamentales); el desenvolvimiento de la gerencia social; por la transformación estructural-funcional de sus organismos públicos descentralizados; por el desarrollo de su capacidad de ejecución de programas interinstitucionales (gestiones intergubernamentales); por establecer y/o fortalecer el servicio civil de carrera administrativa; por incorporar competitividad, al servicio de la productividad; por reformas a los regímenes de seguridad social, asistencia, trabajo, educación, etc.; todo con el propósito de elevar el bienestar social y la prosperidad de la Nación (Bravo, 2001).

Por lo tanto, la nueva administración pública no puede relacionarse con las organizaciones no gubernamentales sino a través de la concertación para ampliar los necesarios consensos sobre las decisiones incluidas en los programas gubernamentales. Y no sólo eso, sino que deberá incorporarlas a su estructura para dar paso a la gerencia social; por lo que la administración publica ya no será una instancia exclusiva de lo publico-estatal sino de lo publico-social, dándole con ello contenido al Estado Socialmente Necesario (Bravo, 2001).

2.4 EL CONTEXTO ESTATAL

2.4.1 Antecedentes de la vida democrática

La experiencia mexicana en su paso a la vida democrática, según José Woldenberg, tuvo la particularidad de desarrollarse de la periferia hacia el centro y de abajo hacia arriba, para explicarlo mejor, los síntomas de la democracia fueron visibles o experimentados primero en los municipios y entidades federativas antes que a nivel federal, por ejemplo, el poder compartido, el desahogo jurisdiccional de las

controversias, la alternancia partidista, en el que Baja California es el primer caso que se presenta de un ejecutivo estatal, (Woldenberg, 2002).

José Woldenberg esquematiza los modelos contrastantes del ejercicio del poder del Estado mexicano, donde queda claramente expuesto cómo ha cambiado la realidad política mexicana. Con una transición paulatina, México pasó de la presencia de un partido hegemónico al ejercicio de un régimen pluripartidista y competitivo; la supremacía de un sólo partido que de manera generalizada aglutina el ejercicio de los tres poderes y en los tres ordenes de gobierno por 70 años, da paso a la representación de diversas corrientes políticas que acceden a la toma del poder público de manera legítima y en franca competencia electoral, bajo una normatividad que las reconoce y norma los procedimientos de elección, cambiando de esa manera la otrora condición de elecciones sin competencia, sin representatividad y donde los partidos políticos de oposición aparecen como meros testimonios de un juego electoral incompleto. Esto no hubiera sido posible, por lo menos de la forma pacífica y legalmente reconocida, sin la autonomización de los grupos sociales, quienes desde mediados de la década de los años sesenta en el siglo pasado, reclamaban la transformación del Estado para atender la mayor complejidad y nueva pluralidad de la sociedad mexicana y alejarse de la subordinación de las organizaciones sociales, sindicales y empresariales al poder político.

Estas transformaciones sociales y electorales, como exigencias desde afuera y frente a la esfera gubernamental, tienen su versión interna o desde adentro de la esfera gubernamental, cuando en los distintos niveles de gobierno se van presentando grados de autonomía cada vez más frecuentes, pasando de un federalismo formal a uno real con la operación de programas y el ejercicio de recursos de manera local, que responden a las particularidades regionales. Todos estos cambios que refiere Woldenberg están coronados por la transformación de la característica más importante del sistema político tradicional mexicano que se manifiesta en su presidencialismo exacerbado, origen y condición para su funcionamiento que lleva a la subordinación de

unos poderes estatales a otro y se manifiesta en todas las decisiones de la esfera política nacional. Hoy se ejerce un presidencialismo que se encuentra acotado por las normas jurídicas y la presencia de dos poderes estatales más independientes entre sí, que en general ha llevado a un ejercicio del poder despersonalizado y a una transición democrática que se manifiesta en la alternancia del poder público.

El Estado de Baja California es el primer caso de alternancia partidista en el ejercicio del poder ejecutivo estatal, y el ejemplo de la tendencia federativa en el paso a la democracia, cuando la democracia es la condición necesaria para que se presente la participación de la comunidad en la toma de las decisiones públicas (García, 1998). Pero la moderna democracia representativa requiere ser acompañada por una participación libre, informada, consciente y responsable de los ciudadanos no sólo en los comicios, sino en los distintos espacios de la vida pública y de la convivencia (Woldenberg, 2002).

Tomando en cuenta entonces que Baja California es punta de lanza en el tema de la democracia y considerando los retos que representa, según Woldenberg la moderna democracia representativa que nos llevará a la participación comunitaria en la toma de las decisiones públicas, en opinión de García, resulta interesante observar las condiciones socioeconómicas de Baja California donde se desenvuelve la democracia y en consecuencia la participación comunitaria. Según el Censo de Población y Vivienda (INEGI 2001), nos indica que con una población total de 2,487,367 Baja California ocupa el 15vo. lugar nacional en su participación de población, y de cuyo total el 50.4% son hombres y el 49.6% mujeres; ahora bien, de la población económicamente activa, el 99.1% está ocupada y de ellos, el 4.2% son patrones e igual porcentaje son jornaleros o peones. De la población económicamente inactiva, que representa el 44.3% de la población, el 22.4% son estudiantes y el 34.1% son personas dedicadas a los quehaceres del hogar. Del total de la población ocupada en la entidad, el que recibe de 3 hasta 5 salarios mínimos representa el mayor porcentaje con el 25.1%, siguiendo los que reciben de más de 2 hasta menos de 3 salarios mínimos con un 23.6%.

Nacionalmente, quienes reciben de 1 hasta 2 salarios mínimos representan el mayor porcentaje con el 30.3%. Estos datos ilustran una buena posición económica con respecto al resto del país, en lo que se refiere a población ocupada, al porcentaje de estudiantes y sobre todo con la comparación nacional del número de salarios mínimos que recibe la población ocupada.

Por lo que respecta a datos relacionados con la salud, otra vez la entidad bajacaliforniana queda en ventaja con respecto a los nacionales, al observar que la esperanza de vida al nacer en Baja California es de 76.3 años, cifra que ocupa el 5to. lugar nacional; la principal causa de muerte en el estado es por enfermedades del corazón, siguiéndole los tumores malignos y los accidentes. El 66.5% de los hogares bajacalifornianos tienen algún miembro derechohabiente de servicios médicos y sólo el 5.2% cuenta con algún tipo de subsidio. En lo que se refiere a las características de las viviendas, del total de habitadas, el 77% cuentan con agua entubada, drenaje y energía eléctrica, cuando este porcentaje nacional es del 71.8%; el cuadro no. 1 reseña los indicadores de vivienda de Baja California por municipio. Al referirse a la disponibilidad de bienes, Baja California ocupa los primeros lugares a nivel nacional, según los muestran los datos que se presentan en el cuadro no. 2.

Cuadro no. 1

Características de las viviendas particulares habitadas por municipio de Baja California.

Municipio	Viviendas particulares habitadas				
	Total	Con energía eléctrica (%)	Con agua entubada (%)	Con drenaje (%)	Ocupantes por vivienda
Baja California	559,402	97.2	92.2	81.9	4.1
Ensenada	84,137	94.1	92.5	74.4	4.0
Mexicali	179,368	98.5	96.1	81.1	4.0
Tecate	17,080	94.7	83.4	85.0	4.1
Tijuana	265,683	97.5	91.1	84.7	4.1
Playas de Rosarito	13,134	95.1	72.5	80.7	4.1

Fuente: INEGI, Censo 2000.

Cuadro No.2

Disponibilidad de bienes en las viviendas particulares habitadas, porcentajes nacional y estatal.

Bienes disponibles	% Nacional	% Estatal	Lugar Nacional
Televisión	85.9	95.0	4to.
Refrigerador	68.5	89.5	2do.
Teléfono	36.2	55.8	3ro.
Automóvil propio	32.5	66.2	1ro.
Computadora	9.3	15.1	2do.

Fuente: INEGI, Censo 2000.

En el tema educativo, de la población de 15 años y más, el 96.3% es alfabeta y donde no existe diferencia significativa entre los que son hombres y los que son mujeres. De esta misma población de 15 años y más, el 62% terminó la primaria y realizó estudios postprimarios. El siguiente cuadro presenta los porcentajes nacionales y los estatales de la tasa de absorción de alumnos, y el porcentaje de la eficiencia terminal, en cada uno de los niveles educativos.

Cuadro no. 3

Indicadores sobre educación en Baja California. Porcentajes nacional y estatal.

Concepto	Nacional (%)	Entidad (%)	Lugar nacional
Preescolar			
Eficiencia terminal	86.5	94.8	4to.
Secundaria			
Tasa de absorción	91.8	95.9	9no.
Eficiencia terminal	76.1	81.2	3ro.
Profesional media			
Tasa de absorción	12.3	12.8	13vo.
Eficiencia terminal	43.7	31.4	31vo.
Bachillerato			
Tasa de absorción	81	68.6	27vo.
Eficiencia terminal	58.9	51.3	30vo.
Superior			
Tasa de absorción	87.2	85.5	14vo.

Fuente: INEGI 2000-01

Del cuadro anterior se deriva que existe tendencia destacada comparativamente con el nivel nacional, del nivel preescolar al nivel de secundaria, sin embargo, en los subsiguientes niveles educativos, la tasa de absorción disminuye, al igual que la eficiencia terminal y comparando estos datos con la principal actividad económica en la entidad que es la industria manufacturera la cual en su mayoría exige personal con sólo secundaria terminada, se puede desprender una relación entre el nivel educativo y la oferta laboral. Relacionando estos datos con el tema de la democracia y la participación ciudadana, tendríamos entonces que considerar la poca preparación académica para mostrar interés en temas políticos y el reducido interés de las autoridades en el tema educativo para ocuparse de la participación de la ciudadanía con la administración pública.

No obstante la ponderación de ser Baja California la primera alternancia partidista de un ejecutivo estatal y hacerse extensiva a la municipal con un ejercicio de repetidas alternancias entre diferentes partidos políticos en las contiendas electorales para elegir munícipes, los registros de participación y abstención electoral a lo largo de 12 años muestran un creciente abstencionismo por parte de los electores.

Cabe mencionar que en las elecciones de 1992 para elegir alcaldes y diputados, fue la primera ocasión en que se utilizó la credencial estatal con fotografía, un documento sin precedentes en el escenario electoral que despertó gran interés en el electorado local, elevando la participación en un 31% con respecto a la contienda anterior de 1989 cuando se eligió gobernador y fue derrotado el Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, las posteriores elecciones han representado un creciente descenso de la participación electoral, hasta llegar en el 2001 a un abstencionismo del 63% como lo muestran las estadísticas del Instituto Estatal Electoral en el cuadro no. 4.

Cuadro no. 4

Porcentajes de participación electoral en Baja California, 1989-2001.

Año	Tipo de elección	Participación	Abstención
1989	Gubernatura	47%	53%
1992	Alcaldes y diputados	78%	22%
1995	Gubernatura	63%	37%
1998	Alcaldes y diputados	46%	54%
2001	Gubernatura	37%	63%

Fuente: Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California

Si para que exista lo que Woldenberg llama una moderna democracia representativa se requiere que la participación de la sociedad sea no sólo en los comicios sino en los demás espacios de la vida pública y que además sea de una manera libre, informada, consciente y responsable por parte de los ciudadanos, podemos afirmar que en Baja California no se está cumpliendo la primera condición, la de participar en los comicios, y aunque no es un fenómeno local sino nacional y multifactorial, lo cierto es que se tiene un serio reto de promover la participación social tomando en cuenta los niveles socioculturales, académicos y económicos de la población para que la participación exista y además en condiciones de libertad, de información, de conciencia y de responsabilidad.

2.5 LA ATENCIÓN CIUDADANA EN LA RESPONSABILIDAD ESTATAL

El reto planteado de promover la participación social involucra a distintos actores públicos y privados, representantes educativos, electorales, laborales y por supuesto a los poderes públicos, quienes tienen la primera responsabilidad y además cuentan con el conjunto normativo que incluye el tema de la participación social. Por lo que respecta en particular al gobierno estatal en el tema de la participación ciudadana la Ley de Planeación del Estado de Baja California (Poe, 1983) establece que la planeación para

el desarrollo integral de la entidad estará basada con el principio de consolidar la democracia como sistema de vida, impulsando la participación activa del pueblo tanto en la planeación como en la ejecución de las actividades del gobierno. De esta manera el gobierno tiene el compromiso de planear su desarrollo escuchando y tomando en cuenta las distintas voces y posturas existentes para buscar que incluya todos los aspectos de la vida comunitaria pero también que integre los conceptos, intereses y experiencias particulares de tal manera que el planteamiento de desarrollo que se logre efectivamente sea integral y posibilite que este ejercicio democrático se adopte como sistema de vida, y como tal, la participación del pueblo se manifieste también en las actividades que ejecuta el gobierno, concepto que convierte a la sociedad en contrapeso del gobierno y en corresponsable de su actuación, posturas ambas que cambian a la sociedad de mero espectador de la vida pública y al gobierno le elevan el compromiso social.

El Estado de Baja California, comprometido como ya se demostró de consolidar la democracia como sistema de vida, publica en el año 2001 la Ley de Participación Ciudadana (Poe, 2001) bajo los principios de libertad, democracia, corresponsabilidad, solidaridad, bien general, subsidiariedad, legalidad, sustentabilidad y equidad, estableciendo los instrumentos y mecanismos para la participación ciudadana a través de las figuras del plebiscito y el referéndum, colocando a la entidad a la vanguardia a nivel nacional por la incorporación de esas figuras de participación democrática en su legislación y aunque no involucra directamente la acción del gobierno en estos ejercicios democráticos, sólo al legislativo local, si exige a su entorno contribuir a construir los ambientes congruentes con esta nueva realidad.

En este marco jurídico que privilegia a la democracia, el gobierno del estado reconoce en su Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2002-2007 que la tasa promedio de crecimiento anual registrada en la última década en la entidad representa más del doble de la registrada a nivel nacional, que existen estratos de la población que no se han beneficiado de mejores condiciones de bienestar social en el Estado y que la población

inmigrante llega a la entidad con la intención de mejorar su nivel de vida, por lo que en ese contexto la participación social deberá ser elemento sustantivo para imprimir mayor dinamismo en todas aquellas actividades que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los habitantes en su entorno social. Agrega que las empresas privadas, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de colonias deberán asumir mayormente el liderazgo como agentes de cambio de su hábitat social. Pero esto no será posible si no se crean e implementan espacios y mecanismos de organización, de desarrollo comunitario para motivar y mantener la participación social de manera formativa, creativa y productiva en los aspectos de obra comunitaria, educativos, de salud, laboral y recreativos, entre otros.

Define como objetivo general en el tema de la participación y equilibrio social, el de mejorar las condiciones de la vida social para el desarrollo pleno del ser humano en un ambiente de colaboración activa y solidaria de la población. Para lo anterior, el gobierno plantea la estrategia de promover acciones que incorporen la participación de la sociedad que proteja y fomente el desarrollo sano y ordenado de las personas y su patrimonio dentro de sus núcleos sociales aprovechando las oportunidades que el entorno les presenta.

Las acciones que se emprenderán para lograr el desarrollo social son:

- Implementar acciones de corresponsabilidad que involucren la participación social y privada, orientadas a atender el desarrollo del entorno en su colectividad.
- Evaluar permanentemente los programas y proyectos con la participación interinstitucional y la de los ciudadanos involucrados.
- Promover una cultura de desarrollo de acciones relacionadas con el mejoramiento del hábitat y de la convivencia social, en beneficio de una mejor calidad de vida.

Otro tema principal relacionado con la participación ciudadana en el Plan Estatal de Desarrollo es el denominado Gobierno al Servicio de la Sociedad que con su subtema de Modernidad e Innovación Administrativa, se justifica argumentando que la administración pública es el instrumento de que se vale el gobierno para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía, lo que significa destinar los recursos y esfuerzos institucionales para proporcionar los servicios que requiere la sociedad. Continúa el discurso reconociendo que es a través de las entidades paraestatales que el titular del ejecutivo tiene mayor contacto con la comunidad y sus necesidades sociales y que la prestación de servicios públicos y la atención ciudadana, son las responsabilidades cotidianas de este sector de la administración.

Con fundamento en lo anterior se plantea el objetivo general de desarrollar sistemas enfocados a facilitar el acceso, dar respuesta y atención oportuna a la población, mediante las siguientes estrategias:

- Sistematizar procesos internos y de servicio al público en el gobierno para dar respuestas más ágiles a la ciudadanía.
- Transformar las áreas de atención al público en centros de atención integral que incorporen características de calidad en el servicio con procesos interrelacionados.
- Integrar y fortalecer la actuación de los órganos de control interno en las dependencias y entidades de la administración central y paraestatal.
- Mantener informada a la población del quehacer gubernamental, del acceso a los servicios públicos y de la instrumentación de acciones (PED).

Finalmente cuando el Plan Estatal de Desarrollo se refiere al tema de la Democracia y Fortalecimiento del Estado y sus Municipios, hace hincapié en la participación ciudadana enfocando el objetivo de fortalecer la coordinación y actuación social

corresponsable entre los órdenes de gobierno y los poderes estatales, así como abrir y fortalecer los espacios de participación.

En este mismo apartado de la Democracia y Fortalecimiento del Estado y sus Municipios, al referirse al Desarrollo Político Participativo anota como objetivo específico: “reforzar la bases institucionales y de interacción del gobierno para consolidar esquemas de participación y organización social de los ciudadanos, con desarrollo armónico de sus instituciones” (PED).

En busca de consolidar los objetivos descritos, las estrategias son las siguientes:

- Impulsar la consolidación de espacios que permitan la participación de la ciudadanía en el desarrollo del Estado.
- Implementar nuevas actitudes de interlocución entre la autoridad y la ciudadanía que conlleven a la tranquilidad social para la desactivación de eventos con potencial conflictivo.
- Promover los procesos sociales como impulsores de la participación social para el mejoramiento de las condiciones de vida en la entidad.

2.6 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

2.6.1 Ubicando la función de atención ciudadana

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California (Poe, 1986), establece en su artículo 17 el conjunto de dependencias que actúan en el desempeño de las funciones encomendadas al titular del poder ejecutivo, señalando para tal efecto once secretarías, además de la Oficialía Mayor de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia del Estado, la Comisión Agraria Mixta y seis direcciones de ramo, entre las

que figura la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental. La misma ley orgánica establece en su artículo 25 las competencias de la citada dirección de control y en particular en la fracción XI se refiere al tema de la atención a la ciudadanía, señalando que es competencia de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental, la atención de las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebran con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, de acuerdo con las normas que se emitan.

2.6.2 La contraloría del estado

La Dirección de Control y Evaluación Gubernamental fue creada por el Decreto Oficial no. 92 publicado en el Periódico Oficial del Estado el 8 de julio de 1994, otorgándole entre sus facultades, las siguientes:

Fracción XI.- Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, de acuerdo con las normas que se emitan.

Fracción XII.- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalan, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

El Reglamento Interno de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 27 de octubre de 1995, refiere que la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental se compone de los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

Contralor general del Estado

Unidad de servicios administrativos

Área de responsabilidades y situación patrimonial

Departamento de responsabilidades

Departamento de situación patrimonial

Área de auditoria administrativa y control gubernamental

Departamento de auditorias administrativas

Departamento de auditorias financieras

Unidad de evaluación y mejora

Área de fiscalización y evaluación de la inversión pública

Departamento de supervisión técnica

Departamento de seguimiento y evaluación

Comisión estatal de avalúos

Departamento de área técnica.

El reglamento interno al que se hace referencia, no atribuye a ninguna de las áreas que componen la estructura administrativa de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental, la actividad de atender las quejas que presenten los particulares. Únicamente se menciona en el inciso IX del Reglamento Interno de referencia que al área de fiscalización y evaluación de la inversión pública, le corresponde la atribución de instrumentar los programas de capacitación en materia de contraloría social dentro de los programas coordinados entre las tres esferas de gobierno.

Por otro lado, también se observa que no coinciden la estructura que presenta el Reglamento interno de la dependencia en cuestión con la estructura orgánica que se presenta en la página oficial en internet de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental con dirección : www.bajacalifornia.gob.mx/contraloria

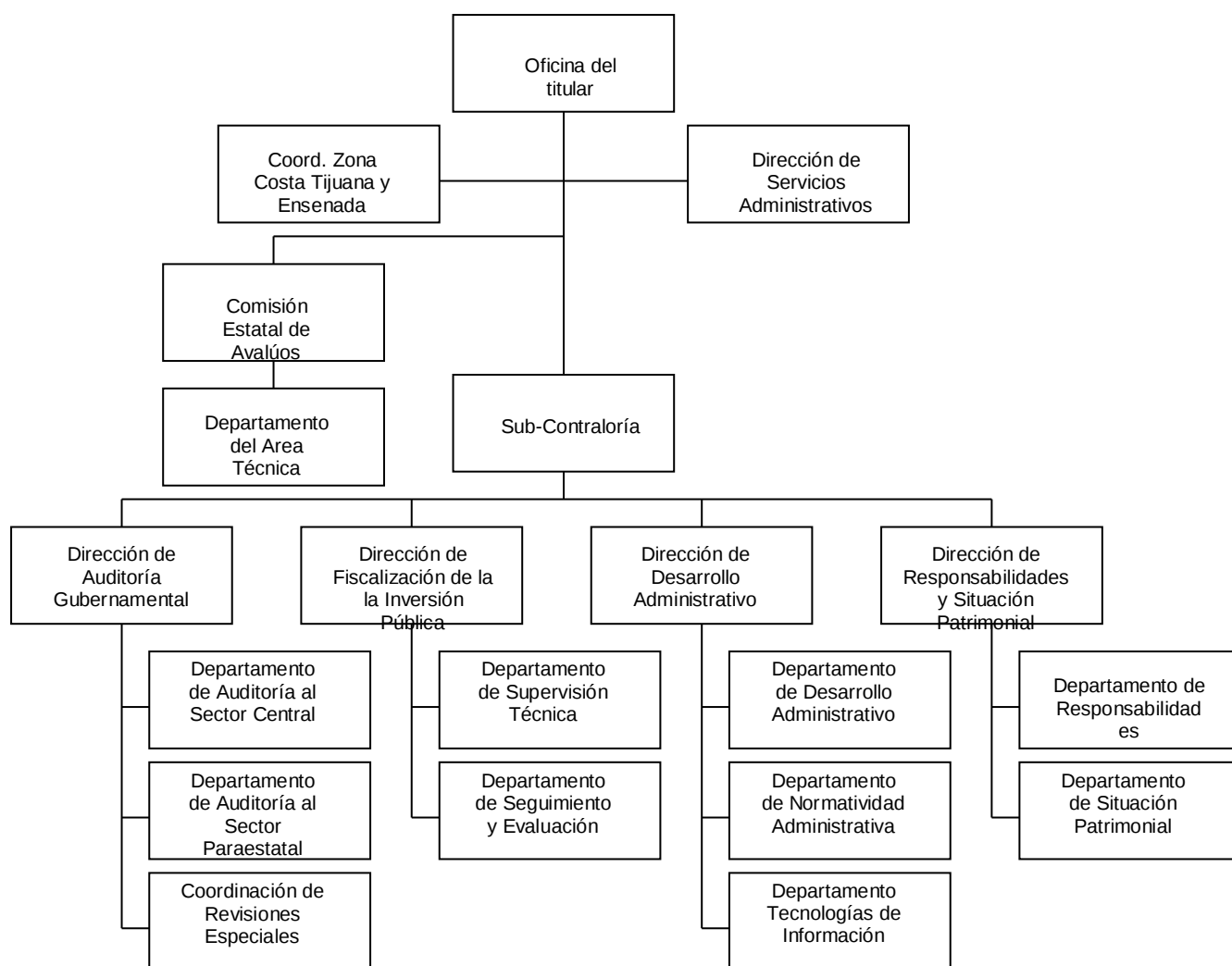


Figura no. 1

Organigrama de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental

Fuente: www.bajacalifornia.gob.mx/contraloria,

La citada página en internet de la Dirección de Control y Evaluación gubernamental, señala las funciones para cada una de las áreas que la componen, sin embargo no le refiere a ninguna de ellas la actividad directa con relación a la atención ciudadana. No obstante que uno de los seis objetivos que la misma página refiere de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental indica lo siguiente: Revisar, sistematizar y facilitar los procedimientos para motivar las denuncias de los ciudadanos y asegurar que sean oídas, atendidas y resueltas con eficiencia y oportunidad.

De la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental se desprende el área de Fiscalización y Evaluación de la Inversión Pública, cuya estructura se presenta a continuación y a la que el Reglamento Interior de la dependencia en cuestión le confiere la responsabilidad de instrumentar los programa de capacitación en materia de contraloría social, responsabilidad que recae según el mismo Reglamento y la estructura en consecuencia en el departamento de Seguimiento y Evaluación, compuesto por un jefe de departamento y dos subordinados y que tienen bajo su responsabilidad las siguientes actividades:

- I. Verificar el cumplimiento de la normatividad por parte de las dependencias estatales y federales dentro del convenio respectivo en el proceso de adquisiciones.
- II. Evaluar a través del subcomité especial de evaluación de la unidad de control y valuación el cumplimiento de los programas que realizan las dependencias estatales y federales dentro de los convenios respectivos.
- III. Proponer las medidas correctivas a las causas o problemas que obstaculizan el cumplimiento de los programas.
- IV. Realizar las auditorias y revisiones a las adquisiciones que se realicen en el sector público.
- V. Fungir como el área de apoyo de la DCEG en materia de atribuciones de la unidad de control y evaluación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado,

así como del subcomité especial de evaluación del programa nacional de solidaridad en el estado.

- VI. Llevar a cabo las tareas inherentes a los programas que sean convenidos o delegados a la DCEG por su similar a la federación.
- VII. Remitir los informes y documentos que sean solicitados a la DCEG por la secretaría de la contraloría y desarrollo administrativo en función del convenio.
- VIII. Dar seguimiento, verificar y presentar informes a las instancias federales, en los términos convenidos estado-federación, sobre el cumplimiento de los compromisos del ejecutivo federal asumidos durante giras de trabajo por Baja California, en cuya ejecución participaran las dependencias y entidades de las tres esferas de gobierno.
- IX. Instrumentar los programas de capacitación en materia de contraloría social dentro de los programas coordinados entre las tres esferas de gobierno.
- X. Captar y analizar los expedientes técnicos de las adquisiciones de mayor impacto socioeconómico en el estado.
- XI. Las demás que le asigne el titular del área de Fiscalización y Evaluación de la Inversión Pública.

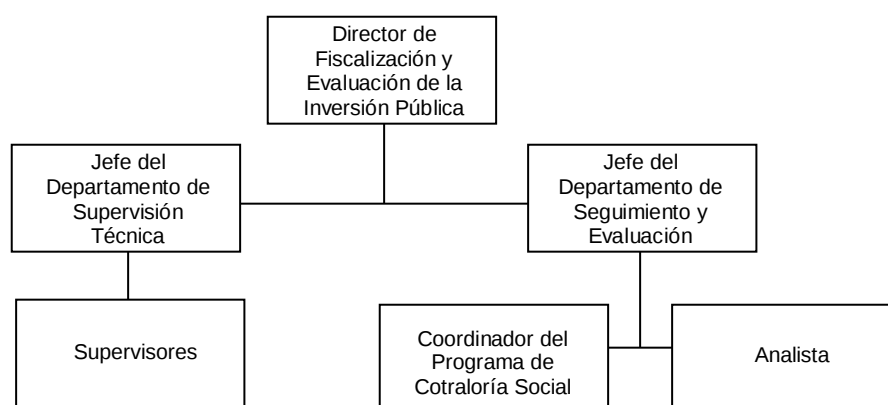


Figura no. 2

Organigrama del Área de Fiscalización y Evaluación de la Inversión Pública.

CAPÍTULO 3

3.1 METODOLOGÍA

La presente tesis es un estudio de caso referente al servicio de atención ciudadana que realiza la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental, dependencia del gobierno del estado de Baja California. En particular el estudio se realiza en la oficina central ubicada en la ciudad de Mexicali, aunque el servicio también se presta a través de la oficina delegacional en la ciudad de Tijuana, la cual atiende además las ciudades de Ensenada, Tecate y Rosarito.

Por tratarse de un estudio de caso que tiene el objetivo de hacer un diagnóstico de una dependencia gubernamental, y considerando que para el logro del mismo no se requieren métodos de tipo histórico, correlacional, comparativo ni mucho menos experimental, se tiene la certeza que de los métodos disponibles del método científico, el que mejor permite cumplir con la investigación y sobre todo contestar las preguntas de la misma es el método descriptivo. De este método que tiene dos ramas, el autoinforme y la observación, para el caso que nos ocupa, se hace uso del primero para la recolección de los datos y se utiliza la herramienta de la entrevista. Los sujetos cuestionados son los servidores públicos adscritos al área de fiscalización de la inversión pública de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental que de manera directa tienen entre sus atribuciones la atención ciudadana.

3.1.1 Sujeto

El sujeto de estudio de la presente investigación es el procedimiento administrativo de atención ciudadana correspondiente a la recepción de quejas y denuncias que lleva a cabo la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental como dependencia del

gobierno del estado de Baja California y en cumplimiento a la normatividad correspondiente; por lo tanto se estudia el procedimiento mencionado como parte de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California (Poe, 1986) y que retoma el reglamento interno de la oficina en cuestión.

La Dirección de Control y Evaluación Gubernamental es una oficina que depende directamente del ejecutivo del estado en el mismo nivel jerárquico que todas las secretarías de estado, la Oficialía Mayor de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia del Estado, la Comisión Agraria Mixta y cinco direcciones de ramo más. Las atribuciones para la actividad motivo de la presente investigación le son conferidas por el artículo 25 de la LOAPEBC y se desarrollan en las ciudades de Mexicali, Tijuana y Ensenada con las que se cubre toda la entidad; sin embargo para el caso de la presente investigación, se toman en cuenta únicamente las actividades de la oficina central ubicada en la ciudad de Mexicali, así como el servicio que se presta a través de la misma a la administración pública centralizada, excluyendo el correspondiente a las entidades paraestatales a quienes se los proporcionan las contralorías internas.

3.1.2 Materiales

Para la recolección de los datos que permiten lograr los objetivos de investigación se utilizó la técnica de la entrevista y la del cuestionario enviado por correo electrónico. El uso de estos instrumentos representaron herramientas útiles porque dieron tiempo a los interrogados para analizar las preguntas, elaborar sus respuestas y hacer sus propuestas. Además, se tomó en cuenta que debido a que en el procedimiento sujeto de estudio intervienen áreas de reducida estructura administrativa, se dependía de la aplicación de pocas entrevistas por lo que su análisis no representó una tarea complicada.

3.1.3 Procedimiento

El cuestionario en sus dos modalidades, el enviado por correo y el de entrevista personal, representaron los métodos de recolección de los datos necesarios para responder a las preguntas de investigación y cumplir los objetivos de la misma. El procedimiento de investigación comprendió la aplicación de entrevistas y el envío vía correo electrónico de formatos de cuestionario a funcionarios públicos adscritos al área de fiscalización y evaluación de la inversión pública en la que se hace el presente estudio y que tienen participación en el proceso de atención ciudadana.

Con la revisión previa a los documentos jurídicos de la dependencia se desprendió que es únicamente una área la que tiene entre sus responsabilidades la atención ciudadana, la dirección de fiscalización y evaluación de la inversión pública (DFYEIP), por lo tanto, el responsable de dicha área fue el sujeto de entrevista además de un profesional a su cargo que realiza el trabajo operativo de la atención ciudadana; lo anterior tuvo la finalidad de conocer las entropías que en la práctica sufre el proceso motivo de la investigación y rescatar las aportaciones para la mejora del mismo. Cabe puntualizar que solamente se realizaron dos entrevistas en virtud de que el área de fiscalización se compone de tres servidores públicos, uno es el jefe del departamento y tiene a su cargo a dos servidores más para atender el conjunto de responsabilidades que la normatividad les atribuye, donde uno de ellos a su vez es el coordinador del programa de contraloría social. Las entrevistas se realizaron al jefe del departamento y al coordinador del programa de contraloría social; al tercer elemento no se le entrevistó debido a que tenía sólo unos meses de haberse incorporado al servicio de esa dependencia.

Cabe destacar que la información que arrojaron los cuestionarios habló del desempeño de la institución en general y del área que representa el entrevistado en lo particular, lo que se debió tomar en cuenta para que la investigación se les ofreciera como la

oportunidad de conocer mediante un estudio las potencialidades de la actividad motivo de la investigación, más que como una evidencia de insuficiencias e incapacidades, lo cual debió hacerse manifiesto y así se presentó la investigación como un trabajo para fines académicos, todo ello con la finalidad de obtener del entrevistado datos verídicos.

En una primera etapa, y una vez conocido quienes eran sujetos de entrevista, se procedió a enviar un escrito a los seleccionados para explicarles el proyecto, citando el objetivo del cuestionario, la forma en que sería utilizada la información, la importancia que revestía para el estudio y los fines académicos de su colaboración, así se solicitó su atención personal al cuestionario. Cabe señalar que se destacó el carácter estrictamente confidencial de la información que proporcionarían.

Aceptada la colaboración de los sujetos a entrevistar, se continuo con la aplicación de los instrumentos de recolección de datos y el análisis de la información obtenida, que por el tipo de cuestionamientos y respuestas, no implicó un análisis cuantitativo sino cualitativo de las que se extrajeron conclusiones que ayudaron a cumplir con los objetivos de la investigación.

CAPÍTULO 4

4.1 DIAGNÓSTICO Y CONCLUSIONES

Cuando se analiza el concepto de administración pública fácilmente se puede comparar con el concepto de administrar en general se trate de organismos públicos o privados, ambos se refieren a objetivos, coordinación de recursos y productividad, tres elementos presentes en una empresa privada e infaltables en un organismo público. La diferencia estriba en el público, ahora llamado también cliente por algunos autores, donde precisamente se hace latente que ambos ámbitos público y privado comparten una misma teoría administrativa. El público o grupo social es la distinción entre ambos ámbitos; para la administración pública, cuya naturaleza es el servicio, la sociedad representa su campo de acción, su directriz y origen ya que la población como uno de los elementos del Estado, crea la función ejecutiva entre otras, para satisfacer aquellas necesidades que le son comunes y de manera individual no pueden satisfacer.

Pero la sociedad evoluciona y con ella evolucionan sus instituciones justificando su existencia aunque en determinado momento se pueden presentar serias brechas que ponen a distancia las necesidades sociales de los esfuerzos gubernamentales y así, evidenciando sus necesidades, la sociedad otra vez en su irremediable evolución, en las últimas décadas ha comenzado a asumir responsabilidades que tradicionalmente se encuentran dentro del marco de la actividad estatal, proporcionando servicios que le han correspondido a la esfera de lo público como la seguridad, la educación pero también a hacer justicia por su propia mano, lo que al mismo tiempo significa el desplazamiento paulatino del estado para resolver los problemas colectivos, cuestionando seriamente la justificación estatal, sobre todo cuando ante la globalización que experimenta la humanidad en todos los aspectos de su vida, el tema y papel del estado nación también se cuestiona y se discuten sus fronteras.

Evidentemente estamos experimentando una evolución más de la humanidad y con ella de sus instituciones, donde la administración pública tiene que adecuarse a los cambios sociales inclusive promoverlos, aunque la experiencia mexicana a partir de su revolución ha sido más coyuntural que vocacional y prueba de ello son el crecimiento paraestatal, la inversión productiva del gasto público, la dependencia petrolera, etcétera. La constante fue hasta la década de los ochenta, que el aparato gubernamental actuara al margen de la expresión social, que en su omnipresencia sólo podía escucharse a sí mismo mediante el desenvolvimiento de una red clientelista y corporativista que creía interpretar las demandas sociales pero ante esa separación de intereses y respuestas la sociedad ve acrecentados sus problemas y tiene que abarcar los espacios que le corresponden al Estado que cayó en el exceso de la intervención en el terreno productivo ignorando el principio de subsidiariedad.

Ante esa dualidad sociedad-gobierno que se observa en crisis, la globalización se impone con nuevos escenarios y retos y paradójicamente también estimula la llamada reforma del Estado que en conjunto reforma las condiciones de la relación sociedad-gobierno. El fenómeno de la globalización concientiza a la ciudadanía sobre su papel internacional, sobre los problemas comunes y lleva la atención a las regiones, en sus problemas e intereses, lo que obliga a los Estados al reconocimiento de la regionalización e inevitablemente a los gobiernos locales y con ello reduce su omnipresencia y limita su acción; lo que en México se conoce como reforma del Estado.

4.1.1 Análisis sociocultural

En el caso que se estudia, Baja California presenta la singularidad de ser la primera experiencia de alternancia partidista a nivel gubernatura y además siguiendo su propia tendencia pionera democrática es la primera entidad federativa con credencial estatal para votar. Así mismo, revisando los datos socioeconómicos, en términos de ingresos,

salud, infraestructura pública, niveles de ocupación y de bienes materiales con los que cuentan las familias en Baja California se observa en general un buen nivel de vida por lo menos comparativamente con el resto del país, sin embargo, resulta muy contradictorio que los datos educativos muestren una amplia deserción de estudiantes a partir del nivel profesional medio.

No puede entenderse un protagonismo democrático como el que vive Baja California, y la existencia de una amplia cultura democrática, cuando se demuestra lo contrario con los bajos niveles de participación de los electores locales. No obstante observando los datos oficiales, podemos aseverar el lugar importante que se le da a la participación ciudadana con la existencia de una ley que la promueve y un conjunto de documentos normativos que la contemplan.

- 1º. Con los datos hasta aquí analizados, tenemos que cuando democracia significa la participación de la población en el nombramiento de sus representantes para el ejercicio de los poderes públicos, y resaltando que a Baja California se le considera punta de lanza de la democracia nacional por su alternancia partidista y credencial estatal con fotografía, su realidad de participación política es muy pobre y limitada su preparación académica, lo que es contradictorio, porque la educación lleva a la moderna democracia representativa. La traducción entonces de alternancia partidista como altas condiciones de democracia no parecen guardar relación directa con la participación electoral, las buenas condiciones socioeconómicas y preparación académica de la población.

4.1.2 Análisis normativo administrativo

Se observa que la atención ciudadana es un tema de interés y contemplado en la documentación normativa del poder ejecutivo de la entidad federativa que nos ocupa,

así lo demuestran la Constitución Política del Estado, el Plan Estatal de Desarrollo en sus diversos apartados y en el caso particular de la oficina objeto de estudio, la atención ciudadana es una de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, no obstante es importante hacer notar que dicha ley se refiere únicamente a la atención de las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebran con las dependencias y entidades de la administración pública, texto que resulta limitativo a que la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental atienda sólo aquellas quejas de las personas que se encuentran bajo la condición de tener celebrados acuerdos, contratos o convenios; así también el decreto oficial que crea a la dirección en mención, concede la misma facultad en clara relación con la Ley mencionada y agrega la facultad de conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalan, texto con el que el decreto citado faculta para la realización de las investigaciones a los servidores públicos más no refiere la mediación, la oportunidad o la promoción para tal efecto de la atención ciudadana.

Por su parte el Reglamento Interno de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental no confiere a ninguna de las áreas que la componen la actividad de atender las quejas que presenten los particulares, lo que significa una incongruencia entre las reglamentaciones que colocan a la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental ante una estructura que no puede hacer cumplir la ley y en sí constituye una situación de responsabilidad.

- 2º. Concluimos entonces que el órgano en cuyas funciones descansan las acciones del control de toda la administración pública carece de sustentos normativos que expresamente la faculden y operativamente hagan posible la atención ciudadana como mecanismo y medio para cumplir con las aspiraciones de una sociedad en evolución y una administración pública que entiende y se compromete con su momento histórico.

Enfocando la atención al objeto de nuestro estudio, el área de fiscalización de la inversión pública de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental, se observa que la atención ciudadana en el tema que le corresponde abordar a dicha área referente a controlar y evaluar los programas y acciones que permitan coadyuvar a la eficiente y transparente aplicación de los recursos asignados a la inversión pública, se aplica en sólo aquellos programas de inversión cuya normatividad así lo contempla y aunque de esa manera se da cumplimiento a la misma y eso es suficiente para efectos de esos programas de inversión, destaca el hecho de que todos ellos son programas federalizados.

Los programas de inversión que atienden a la ciudadanía por medio de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental son federales y mediante acuerdos de coordinación la federación y el estado instrumentan el programa de contraloría social para recibir quejas, denuncias y sugerencias con respecto a la aplicación de dichos fondos. Sin embargo dicho programa o en su caso uno similar para promover y atender a los beneficiarios de los programas de inversión de carácter estatal no existe, no obstante la sobresaliente referencia al tema en el Plan Estatal de Desarrollo y el discurso oficial.

- 3º. Cabe destacar que la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental promueve la atención ciudadana mediante la televisión, buzones en lugares públicos y mediante un número gratuito que acerca a la ciudadanía, sin embargo, no tiene un programa de atención que como tal delimite las actividades, responsabilice las acciones, asigne recursos, defina objetivos y metas, formalice la estructura y los procedimientos y establezca controles que administrativamente posibiliten la atención eficiente y eficaz de la ciudadanía.

Resulta útil en este apartado, cuando nos referimos a las atribuciones del órgano estatal de control y sobre todo cuando no se encuentra un órgano que tenga la atribución de atender las quejas de la ciudadanía, tomar en cuenta las palabras del Presidente del Instituto Federal Electoral: “entre las prácticas de la democracia no se puede dejar de lado la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio del poder público; para ello se requiere una serie de aptitudes y destrezas ciudadanas que permitan exponer demandas por vías pacíficas y dentro de los marcos legales” (Woldenberg, 2002).

4.1.3 Responsabilidades de los servidores públicos

En el sistema público intervienen las leyes como un conjunto de normas que regulan la actividad de la administración pública, más aún, le imprime obligatoriedad de tal manera que los titulares de los órganos administrativos y sus colaboradores, deben actuar con estricto apego a las leyes y sólo pueden hacer aquello que está expresamente señalado por la ley, así mismo, deben actuar siempre con respeto absoluto a la garantía de audiencia y principio de legalidad consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respectivamente (Galindo, 2000). Así como todos los actos de la administración pública deben estar señalados por la ley, sus actividades buscan mantener el orden público, satisfacer las necesidades de la población y conducir el desarrollo económico y social, partiendo siempre de la base jurídica.

La legislación y la división de poderes es lo que distingue a un Estado de derecho de un Estado absolutista. Y ese Estado de derecho lleva a una actuación de los servidores públicos y en general de la administración pública apegada a un orden jurídico preestablecido que delimita los derechos de la población y las competencias de las autoridades y que en el caso de éstos últimos el incumplimiento de tales obligaciones los hace acreedores a la sanciones que prevé la norma correspondiente (Delgadillo, 1996).

El artículo 109 Constitucional, en su fracción III, señala que se aplicarán las sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (Art. 109, CPEUM). Exactamente el mismo texto es anotado por el artículo 92, fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Por lo tanto deben existir tres elementos para la presencia de una sanción disciplinaria, el acto u omisión, el incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de la función pública; el sujeto o autor del ilícito, que necesariamente tiene que ser un individuo con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios señalados por la constitución; y el tercer elemento constituido precisamente por la disciplina que es el objeto de la infracción, con la clara intención de mantener a los funcionarios en la observancia de sus deberes. (Delgadillo, 1996).

- 4º. En el caso presentado en este documento, existen omisiones reglamentarias que contemplen la estructura jurídica para dar cumplimiento a la ley pero además para también cumplir el compromiso expresado por el ejecutivo estatal de atender a la ciudadanía. Claro está que también existen responsables que por omisión mantienen estas incongruencias jurídico-administrativas. Finalmente, el tercer elemento en el caso que nos ocupa se expresa en una medida disciplinaria que persiga la enmienda de la omisión.

4.1.4 Recomendaciones

Bajo el amparo del principio de que el servidor público sólo puede hacer aquello que expresamente se le faculte por norma, y derivado del análisis normativo administrativo del área de fiscalización y evaluación de la inversión pública de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental, se establecen las siguientes recomendaciones:

- A) -Hacer congruente y coordinado el marco jurídico de la institución en cuestión partiendo de la realidad social y la aspiración de administración pública que se tenga y que se plasma, mediante un ejercicio democrático, en el Plan Estatal de Desarrollo. Así, partiendo de la Ley Orgánica de la Administración Pública y continuando con el reglamento interno de la institución y los documentos administrativos en consecuencia.

Lo anterior significa superar el anacronismo de las normas, buscando su actualización ya que se parte de la Ley Orgánica y luego se sujeta la actuación del servidor público hasta los convenios o acuerdos que se celebran entre el estado y la federación y ese vacío en el Reglamento Interno frena el desarrollo administrativo del área de fiscalización que lejos de desarrollarse improvisa para superar los compromisos una vez que dichos convenios contemplan la transferencia de recursos de la federación al estado para operar el programa de contraloría social.

- B) Modificar el marco jurídico para no sólo hacerlo congruente entre el tipo de facultades que se otorgan sino en el alcance de ellas; en otras palabras, que las normas que rigen la actuación de la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental además de contemplar la atención ciudadana e instrumentar la actividad la amplíen más allá de los convenios y acuerdos y expresamente se refieran a todos los programas de la administración pública estatal.

- C) Implementar un proceso administrativo como consecuencia inmediata de la actualización jurídica que mediante la planeación, organización, dirección y control le impriman la estructura y operatividad a la atención ciudadana.

Considerando la planeación se deberán incluir los siguientes elementos:

- Objetivos: estableciendo los resultados que se desean obtener.
- Estrategias: determinando las alternativas y el empleo de los recursos para lograr los objetivos.
- Programas: secuenciando las actividades que se realizarán para alcanzar los objetivos considerando el factor tiempo y la factibilidad de recursos.
- Presupuestos: expresando en términos económicos las actividades programadas, el origen, asignación y comprobación de los recursos.
- Procedimientos: detallando la cronología, secuencia y método de las actividades, tomando en cuenta la estructura, el tipo de servicio, los recursos, etc.

Tomando en cuenta la organización se deberán considerar:

- La jerarquización: estableciendo los niveles jerárquicos de la estructura organizacional por orden de rango, grado o importancia.
- La departamentalización: dividiendo y agrupando las funciones y actividades en unidades orgánicas con base en su homogeneidad.
- La descripción de funciones: definiendo las actividades que se desarrollarán en cada una de las unidades de la organización
- Las herramientas organizacionales: elaborando los organigramas, los manuales de organización, de procedimientos, de puestos, etc. diagramas de flujo, análisis de puestos, entre otros.

Al referirse a la dirección se tomará en cuenta:

- La toma de decisiones: con la que se elige un curso de acción entre varias alternativas para ejecutar los planes.
- La integración: para allegarse de los recursos humanos y materiales necesarios para poner en marcha las decisiones.
- La motivación: consistente en conducir o impulsar la acción para la ejecución de los trabajos con los que se lograrán los objetivos.
- La comunicación: considerar las múltiples interacciones formales e informales con las que se mantiene la comunicación.

- La supervisión: como la vigilancia y guía a los subordinados para que las actividades se realicen adecuadamente.

En la etapa del control se debe considerar lo siguiente:

- El establecimiento de estándares: establecer unidades de medida para que sirvan de patrón para efectuar el control.
- La medición de resultados: esta medición permite compara los resultados obtenidos con los estándares preestablecidos para encontrar las desviaciones.
- La corrección: para integrar las desviaciones con los estándares.
- La retroalimentación: sucederá cuando se establezcan las medidas correctivas.

En la implementación de estas recomendaciones deberá asegurarse que las mismas respondan a las características de eficiencia, eficacia y productividad para no caer en los criterios de principios de los años setenta en nuestro país cuando las necesidades de precisión, celeridad y modernidad de la administración pública se resolvió con la creación de nuevos organismos, lo que obviamente elevó el gasto presupuestal y quince años después se rectifica con el llamado adelgazamiento de la administración pública; entonces la solución no es el crecimiento de las estructuras para imprimir eficiencia y eficacia al servicio sino el apego de ellas a la ciencia administrativa.

BIBLIOGRAFÍA

Galindo Camacho, M. (2000). Teoría de la administración pública México: Porrúa.

Romeo Flores, C. (1981). Administración y política en la historia de México México: INAP.

Rebolledo, J. (1993). La reforma del estado en México: Una visión de la modernización de México México: Fondo de Cultura Económica.

Bravo Castillo, G. Reforma del estado y modernización de la administración pública www.unison/htm.org.mx La Red.

García Ma. Luisa, González Sergio, Sánchez Antonio, Verduzco Basilio (1998) Descentralización e Iniciativas Locales de Desarrollo. Juan Pablos editor, México

Guerrero, O. (1999). Teoría Administrativa del Estado México: Textos universitarios en ciencias sociales.

Domínguez, H. Hacia la modernización del sector público www.unison/htm.org.mx La Red.

Woldenberg, J. (2002). La construcción de la democracia México: Plaza and Janés Editores, S.A.

Ander-Egg, E. (1995). Técnicas de investigación social Argentina: Lumen.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2001) Censo de población y vivienda 2000 www.inegi.gob.mx La Red.

Gobierno del estado de Baja California (2003) www.bajacalifornia.gob.mx/contraloria La Red.

Legislatura de Baja California (1983) Ley de planeación del estado de Baja California. Periódico oficial. Baja California.

Legislatura de Baja California (2001) Ley de participación ciudadana del estado de Baja California. Periódico oficial. Baja California.

Legislatura de Baja California (1986) Ley orgánica de la administración pública del estado de Baja California. Periódico oficial. Baja California.

Legislatura de Baja California (1994) Decreto Oficial No. 92. Periódico Oficial. Baja California.

Legislatura de Baja California (2002) Plan estatal de desarrollo del estado de Baja California 2002-2007. Periódico oficial. Baja California.

Legislatura de Baja California (1995) Reglamento Interno de la dirección general de control y evaluación gubernamental. Periódico oficial. Baja California.

Entrevista

Por este conducto se solicita su atenta colaboración para responder a las preguntas que componen esta entrevista y que tiene por objetivo conocer las funciones del departamento y hacer una ubicación de las actividades relacionadas con la atención ciudadana que esta oficina realiza.

La información que se sirva proporcionar forma pieza fundamental para completar la tesis denominada: Diagnóstico de la atención ciudadana en la Contraloría General del Estado y que la autora investiga exclusivamente con fines académicos para obtener el grado de Maestro en Administración Pública por la Universidad Autónoma de Baja California. De antemano se agradece su apoyo.

Nombre del entrevistado:

C.P. Yolanda Isabel Fierro Valenzuela

Puesto del entrevistado:

Jefe del departamento de seguimiento y evaluación, perteneciente al área de fiscalización y evaluación de la inversión pública en la dirección de control y evaluación gubernamental.

Preguntas:

1.-Cuál es la función que se desempeña en el departamento que usted representa?

En esta oficina se tiene la responsabilidad de dar seguimiento a los recursos que se invierten en el gobierno del Estado, ya sean propios o los que se reciben de la federación.

2.- ¿De qué manera se relaciona la función que nos señala con el tema de la atención ciudadana?

RESPUESTA: Los recursos que se reciben de la federación se comprometen en los Convenios de Desarrollo Social y los Acuerdos de coordinación que suscriben los representantes del poder ejecutivo de las instancias federal y estatal. En particular el Ramo 33 y el Ramo 20 contiene programas y fondos que por su impacto social son susceptibles de aplicarles el programa de contraloría social.

3.- ¿Qué es el programa de contraloría social?

RESPUESTA: La contraloría social es un programa federal que el gobierno del estado adopta para dar cumplimiento a los convenios y acuerdos que ya mencionábamos y que consiste en establecer mecanismos de atención a la ciudadanía para la recepción de sus quejas, denuncias, sugerencias o peticiones.

4.- ¿A través de qué mecanismos se da esa atención?

RESPUESTA: sistemas de atención telefónica, buzones.

5.- Cómo se establece la relación entre el estado y la federación para operar el programa?

RESPUESTA: El enlace es la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, que a través de un visitador regional se elaboran los programas de trabajo conjunto, incluyendo el programa de contraloría social en las inversiones federales.

6.- ¿En qué programas de inversión se aplica la contraloría social?

RESPUESTA: En los programas que comprenden el ramo 20 y 33, como los programas escuelas de calidad, oportunidades, empleo temporal, becas, etc.

Favor de devolver este cuestionario al correo electrónico: loreniabar@hotmail.com de la Lic. Lorenia Barrera Félix

Cuestionario

Por este conducto se solicita su atenta colaboración para responder a las preguntas que componen este cuestionario y que tiene por objetivo conocer el marco jurídico y el proceso del servicio de atención ciudadana.

La información que se sirva proporcionar forma pieza fundamental para completar la tesis denominada: Diagnóstico de la atención ciudadana en la Contraloría General del Estado y que la autora investiga exclusivamente con fines académicos para obtener el grado de Maestro en Administración Pública por la Universidad Autónoma de Baja California. Agradeciendo su apoyo queda en espera de sus respuestas Lorenia Barrera Félix.

Nombre del entrevistado: Gilberto Madrid

Puesto: Analista especializado, adscrito al departamento de seguimiento y evaluación de la inversión pública del área de fiscalización de la inversión pública de la dirección de control y evaluación gubernamental.

- Describir la información que se solicita de las quejas, denuncias y sugerencias que se reciben en la oficina a la que se encuentra usted adscrito:

- a) Nombre del programa, en su caso, en el cual se atienden las quejas, denuncias y sugerencias

RESPUESTA: Se trata del programa de contraloría social que se aplica a su vez en los programas de escuelas de calidad, el programa de desarrollo humano oportunidades y en el fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal Ramo 33.

- b) Los fundamentos jurídicos de dicha actividad.

RESPUESTA: Encabezando los ordenamientos jurídicos se encuentra la Ley de Coordinación Fiscal, luego contamos con un programa de coordinación especial entre el ejecutivo del gobierno federal y el ejecutivo

del gobierno del estado denominado Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción, firmado el 09 de mayo del año 2002. También se cuenta con el Acuerdo de Coordinación entre el gobierno del estado y los H. Ayuntamiento denominado: Establecimiento y Operación del Sistema Municipal de Control y Evaluación del Gasto Público, firmado en el año de 1999.

- c) El procedimiento administrativo que se sigue en la atención de las quejas, denuncias y sugerencias.

RESPUESTA: Se capta el asunto por medio de buzones fijos o móviles, por la línea telefónica gratuita 01 800 027 42 23 o en las oficinas; se capturan los asuntos en el Sistema Integral de Control y Seguimiento, el cual genera los oficios a la instancia correspondiente para su atención y medidas respectivas. La dependencia u organismo involucrado informa al Órgano Estatal de Control, la resolución de los asuntos o el status en el que se encuentran, finalmente, se le informa al ciudadano telefónicamente (cuando proporcionan algún número), o personalmente por medio de los promotores que correspondan a cada programa.

- d) En su caso, los medios de difusión

RESPUESTA: los medios de difusión utilizados son carteles y volantes, además del programa de televisión Notivisa en tu Colonia, transmitido los viernes a las 7:00 a.m.

Favor de devolver este cuestionario al correo electrónico: loreniabar@hotmail.com de la Lic. Lorenia Barrera Félix